



Danske kommuner har måttet tænke nytt om eierskap, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunernes eiendommer

Hva kan norske kommuner lære av danske kommuner

Boge, Knut; Nielsen, Susanne Balslev

Published in:
Kommunalteknikk

Publication date:
2015

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link back to DTU Orbit](#)

Citation (APA):
Boge, K., & Nielsen, S. B. (2015). Danske kommuner har måttet tænke nytt om eierskap, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunernes eiendommer: Hva kan norske kommuner lære av danske kommuner. *Kommunalteknikk*, (6-7), 22-27.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Fredrikshavn miljøcenter. Foto: Susanne Balslev Nielsen

Danske kommuner har måttet tenke nytt om eierskap, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer

– Hva kan norske kommuner lære av danske kommuner?

Av Knut Boge

(HiOAs studielederområde for Facility Management)

Susanne Balslev Nielsen

(DTU CFM og HiOAs studielederområde for Facility Management)

Innledning

Norske kommuner er blant landets største eiendomsbesittere og -brukere, og har de siste årene gjort mye med

organisering og ledelse av eierskap og forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av den kommunale eiendomsmassen. I 2007 var danske kommuner gjennom en radikal strukturreform som reduserte antallet kommuner fra 271 til 98. I tillegg ble de 14 amtene erstattet av 5 regioner. En konsekvens av 2007-reformen var at danske kommuners gjennomsnittlige innbyggertall økte fra 20.000 til 55.000.

Ny kommunestruktur

Her hjemme har regjeringen Solberg, anført av kommunalminister Jan Tore Sanner, begynt en prosess der målet er færre, større og mer robuste kommuner. Kommunestrukturen i Norge har vært relativt statisk, selv om det har vært en rekke kommuneoppsplittings og -sammenslåinger. I skrivende stund har Norge 428 kommuner med i gjennomsnitt 12.000 innbyg-

gere. Men mange norske kommuner har langt færre innbyggere. Det store antallet kommuner med få innbyggere er en av begrunnelsene for regjeringens arbeid for en ny kommunestruktur.

Dansk erfaring interessant for Norge

Hvorvidt regjeringen Solbergs arbeid gir resultater i form av en ny kommunestruktur med færre og større kommuner eller om det hele løper ut i sanden skal ikke vi mene noe om. Men vi er av den oppfatning at de danske kommunenes erfaringer etter kommunesammenslåingene i 2007 vedrørende eierskap, ledelse og FDV av kommunal eiendom kan ha interesse for ansatte og politikere i norske kommuner. Etter kommunesammenslåingene i 2007 ble det nemlig ganske raskt klart at flere av de nye danske kommunene hadde for stor og/eller uhen-siktsmessig eiendomsmasse i forhold til de nye kommunenes behov, og at den etablerte organiseringen og ledelsen av eierskapet og FDV ikke alltid var formålstjenlig gitt de nye kommunenes økonomiske rammer. I en del tilfeller måtte også de nye danske kommunene gjennom omstillings- og nedbemanningsprosesser.

En studie av hvordan danske kommuner har omstilt deres eiendomsenheter

Vinteren 2014-2015 gjennomførte Danmarks tekniske universitets (DTU) Center for Facilities Manage-



Silkeborg rådhus



Frederikshavn rådhus

ment (CFM) en undersøkelse av hvordan kommunenes eiendomsforvaltning og -drift har endret seg etter kommunereformen. Undersøkelsen ble gjennomført i samarbeid med fagforbundet FOA, som er søsterorganisasjonen til det norske Fagforbundet som i hovedsak organiserer ansatte i kommunal sektor. FOA, som har 189.000 medlemmer, er Danmarks tredje største fagforbund. Fagforbundet med 345.000 medlemmer er LOs største enkeltforbund.

Undersøkelsen, som ble gjennomført av CFMs Susanne Balslev Nielsen og Lars Ole Preisler Hansen, hadde som mål å finne svar på følgende spørsmål:

- Hvordan har de enkelte kommunene gjennomført omstruktureringene i praksis?
- Hvilke konsekvenser har omstruktureringene fått?
- Hvilke typiske problemstillinger og vanskeligheter har kommunene stått overfor i prosessen, og hvordan har de arbeidet for å løse dem?
- Hvilke råd og erfaringer vil de gi videre til andre kommuner?

CFMs undersøkelse omfatter seks kommuner.

Fredrikshavn kommune

Nåværende Frederikshavn kommune

på Nord-Jylland, med et areal på 643 kvadratkilometer og 60.000 innbyggere, er et resultat av sammenslåingen av tidligere Skagen, Frederikshavn og Sæby kommuner.

Gentofte kommune

Gentofte kommune på Nord-Sjælland, rett nord for København, har 25 kvadratkilometers areal og vel 75.000 innbyggere. Gentofte er en av Danmarks rikeste kommuner målt i innbyggernes gjennomsnittsinntekt og i eiendomsverdi. Gentofte ble ikke slått sammen med andre kommuner i 2007.

Ishøj kommune

Ishøj kommune på Midt-Sjælland, rett syd for København, har et areal på 26,5 kvadratkilometer og har vokst fra vel 3000 til 21.000 innbyggere i løpet av de siste 30 år. For å unngå kommunesammenslåing i 2007 benyttet Ishøj kommune seg av den såkalte «kattedøren». Ved å inngå et forpliktende samarbeid med Vallenbæk kommune omgikk nemlig Ishøj regjeringens pålegg om kommunesammenslåing.

Ringsted kommune

Ringsted kommune på Midt-Sjælland, rett syd for København, har et areal på 296 kvadratkilometer og 33.000 innbyggere, og ble heller ikke slått sammen med andre kommuner i 2007.

Silkeborg kommune

Nåværende Silkeborg kommune på Midt-Jylland, har et areal på 865 kvadratkilometer og 90.000 innbyggere, og er et resultat av sammenslåingen av tidligere Gjern, Kjellerup, Thern og Silkeborg kommuner.

Svendborg kommune

Nåværende Svendborg kommune på Syd-Fyn har et areal på 417 kvadratkilometer og 58.000 innbyggere, og er et resultat av sammenslåingen av

tidligere Egebjerg, Gudme og Svendborg kommuner.

Intervju med nøkkelpersoner

CFMs undersøkelse er en kvalitativ casestudie basert på intervjuer med nøkkelrespondenter i de seks kommunene. I hver kommune ble det intervjuet 3 typer respondenter, nemlig representanter for ledelsen for den kommunale eiendomsenheten, representanter for ansatte i eiendomsenheten (servicepersonalet)

og representanter for brukerne av de kommunale eiendommene (ansatte i skoler, helse- og omsorgsinstitusjoner, barnehager, etc.). Siden dette er en kvalitativ undersøkelse med skjønnsmessig utvalg av kommuner og respondenter kan ikke resultatene generaliseres, men undersøkelsen har helt klart fått frem betraktninger og erfaringer som har relevans og gyldighet langt utover de seks kommunene som var med i undersøkelsen. Resultatene ble presentert og vali-

Kommune	Antall innbyggere	Areal (km ²)	Kommunens eiendomsenhet	Organisasjonsform	Kommunens eiendomsmasse (m ²)	m ² kommunal eiendom/innbygger
Frederikshavn	60.538	649,4	Ejendomscenteret	Selvstendig kommunalt eiendomsselskap (eierskap og FDV)	322.281	5,32
Gentofte	74.644	25,6	Gentofte Ejendomme	Selvstendig kommunalt eiendomsselskap (eierskap og FDV)	399.238	5,35
Ishøj	21.761	26,5	Center for Kommunale Ejendomme	Forvalter (kun FDV)	130.319	5,99
Ringsted	33.516	294,6	Vej og Ejendomscenteret	Selvstendig kommunalt eiendomsselskap (eierskap og FDV)	180.745	5,39
Silkeborg	89.950	850,3	Silkeborg Ejendomme	Selvstendig kommunalt eiendomsselskap (eierskap og FDV)	488.175	5,43
Svendborg	57.978	415,2	Center for Ejendomme og Teknisk Service	Selvstendig kommunalt eiendomsselskap (eierskap og FDV)	263.202	4,54

Til alle vannverk i Rogaland og Hordaland

9. september blir det arrangert semifinale på Vestlandet i beste drikkevann. Konkurransen skjer på VA-dagene Vestlandet i Haugesund 8. - 10. september
Arrangør: Driftsassistansen i Hordaland - Vann og avløp IKS

Påmelding: www.kommunalteknikk2016.no



dert på en konferanse på DTU den 10. mars 2015. På denne konferansen var det 72 deltagere, herunder representanter for 33 kommuner.

Hvordan har de seks kommunene gjennomført omstillingene?

Hvilke grep har så disse seks danske kommunene tatt for å profesjonalisere og effektivisere eierskap, ledelse og FDV av kommunenes eiendommer? Tabellen under viser en oversikt over de seks kommunenes innbyggertall, areal, navnet på den kommunale eiendomsenheten, organisasjonsform, kommunens eiendomsmasse og antall kvadratmeter kommunal eiendom per innbygger. Tabellen viser at Svendborg er den mest arealeffektive kommunen, med 4,54 m2 kommunal eiendom per innbygger. Ishøj er den minst arealeffektive, med 5,99 m2 kommunal eiendom per innbygger. Alle de seks kommunene i undersøkelsen befinner seg i intervallet fra 4,5 til 6 m2 kommunal eiendom per innbygger.

Samle eierskap i ett eget selskap

Frederikshavn kommunes eiendomsselskap ble etablert i 2012. Målet var økonomiske og kvalitative gevinster ved å samle eierskapet i et eget selskap, sentralisere og koordinere FDV-funksjonene, og bedre oversikt over eiendomsporteføljen og kapasitetsutnyttelsen. Kommunen har budsjettert med en årlig innsparing på 10 millioner kroner. Så langt har stordriftsfordeler, bedre innkjøp og tilpasning av ressurser og lønnsmidler gitt de største gevinstene. Optimering av driften, bedre arealutnyttelse og salg av eiendom skal gi ytterligere besparelser.

Har spart 10-15 millioner

Gentofte kommunes eiendomsselskap ble etablert i januar 2008, og er dermed et av Danmarks eldste kommunale eiendomsselskaper. Noen av de viktigste målene med etableringen av selskapet var å bedre bygningsvedlikeholdet og effektivisere driften av kommunens eiendommer. Disse målene er nådd. Siden 2008 har Gentofte kommune spart 10-15

millioner kroner på effektivisering og oppsigelser, dessuten har vedlikeholdet av kommunens eiendommer blitt bedre og mer ensartet.

Ishøj kommunes eiendomsenhet er ikke et uavhengig eiendomsselskap men en kommunal etat som forvalter kommunens eiendommer. Eiendommene eies av kommunens Økonomi- og Planudvalg. De kommunale etatene eller tjenesteprodusentene i Ishøj som bruker kommunens eiendommer betaler ikke internhusleie slik som i de andre kommunene i undersøkelsen. Den nye forvaltningsenheten ble etablert sommeren 2014, og har så langt sentralisert vedlikeholdet av kommunens barnehager. Målet med omstruktureringen har først og fremst vært å bedre kvaliteten og servicenivået for de kommunale etatene og for kommunens innbyggere.

Ringsted kommunes eiendomsselskap ble etablert i 2011. I 2014 ble eiendomsselskapet med driftspersonale fusjonert med enheten som hadde ansvaret for kommunens veier og parker. Hovedmålet med disse grepene har vært økonomiske besparelser og bedre ledelse og FDV av kommunenes eiendommer. Før etableringen av eiendomsselskapet hadde Ringsted kommunes eiendommer et betydelige vedlikeholdsetterslep, blant annet fordi vedlikeholdet ble styrt lokalt av hver enkelt bruker av eiendommene.

I 2012 samlet **Silkeborg** kommune alle eiendommer samt ansvaret for FDV i et eget kommunalt selskap. Målet var å spare penger. Sentraliseringen gav en engangsbesparelse på 3 millioner kroner og en løpende besparelse på 1 prosent per år.

I januar 2014 etablerte **Svendborg** kommune Center for Ejendomme og Teknisk Service. Kommunen hadde to ganger tidligere forsøkt å sentralisere FDV-funksjonene uten å lykkes. I 2013 var det omsider nok politisk støtte til å få fattet et vedtak som faktisk ble gjennomført. De største gevinstene kommer fra sentraliseringen av FDV av kommunens eiendom-

mer, stordriftsfordeler, og ikke minst bedre prioritering og utnyttelse av kommunens vedlikeholdsmidler som før ble styrt lokalt av hver enkelt virksomhet som bruker eiendommene.

Hva kan norske kommuner lære av de danske kommunene?

Som vi ser av tabellen og omtalen av hva de ulike kommunene har gjort, så har alle kommuner med unntak av Ishøj valgt å plassere eierskapet og lederansvaret for FDV av kommunens eiendommer i et eget kommunalt selskap. Alle kommunene bortsett fra Ishøj har enten ikke-sosialistisk flertall i kommunestyret eller et kommunestyre med en stor ikke-sosialistisk minoritet. Det er ting som kan tyde på at kommunestyrets politiske sammensetning har påvirket hvordan kommunene har valgt å organisere eierskap, ledelse og FDV av kommunens eiendommer.

Bedre kvalitet og service fremfor å spore penger

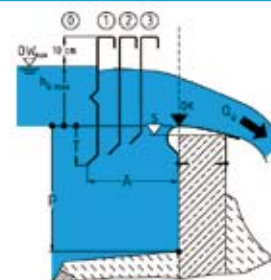
I **Ishøj** kommune, hvor de sosialistiske partiene har nesten alle plassene i kommunestyret, har de nemlig valgt en løsning som ligger tett opp til den tradisjonelle modellen. Det har altså vært mindre endringer vedrørende eierskap, ledelse og FDV av Ishøj kommunes eiendommer enn i de fleste andre kommunene som var med i CFMs undersøkelse. Ishøj har altså valgt å plassere ansvaret for FDV i en



MFT
Miljø- og Fluidteknikk AS
Sivilingeniør Lars Aaby
www.mft.no
post@mft.no
66 84 88 44

FluidWing

Klimatilpasning – MFT gjør det lettere





Gentoft rådhus

tradisjonell kommunal etat i stedet for i et eget eiendomsselskap. Ishøj kommune skiller seg også fra de andre kommunene i undersøkelsen ved at kommunens ledelse har vært mer opptatt av å bedre kvaliteten og servicenivået overfor de kommunale etatene og kommunens innbyggere enn å spare penger. I de fleste andre kommunene som undersøkelsen omfattet var økonomiske besparelser, bedre/mer FDV for pengene og innhenting av vedlikeholdsetterslep klare premisser for reformene.

Hvorvidt det er bedre med et kommunalt eiendomsselskap som står som eier av kommunens eiendommer og som har ledelses- og FDV-ansvaret for de samme eiendommene enn at kommunen selv eier eiendommene og at FDV-ansvaret er delegert til en egen etat, slik som i Ishøj kommune, kan vi så langt ikke mene noe om. Til det har reformene i de seks kommunene i CFMs undersøkelse fått virke for kort tid. Vi har dermed ikke tilstrekkelige data til å kunne trekke

noen bastant konklusjoner. Men det skal bli interessant å undersøke de samme kommunene om noen år for å se hvordan det faktisk gikk. Hva fungerte best? Var det kommunale eiendomsselskaper som eier kommunens eiendommer og som også har leder- og FDV-ansvaret for eiendommene, eller var det et tradisjonelt kommunalt eierskap med delegert FDV-ansvar til en egen kommunal etat som gav best resultater over tid sett i forhold til økonomi, brukertilfredshet og eiendommenes tilstand?

Eierskap, ledelse og FDV av stor interesse

Det vi kan konkludere med, er at spørsmål om eierskap, ledelse og FDV av kommunale eiendommer har betydelig interesse både i Norge og i Danmark, for begge steder er kommunene blant landets største eiendomsbesittere og -brukere. I begge land har sannsynligvis kommunenes eiendommer et betydelig effektiviserings- og forbedringspotensial.

Dessuten er det store muligheter for innovasjoner, herunder en betydelig nisje for intelligente og mer bærekraftige produkter og tjenester for ledelse og FDV av kommunal eiendom. Vi ønsker derfor et nærmere samarbeid med norske og danske kommuner om forsknings- og utviklingsprosjekter som kan bidra til ytterligere profesjonalisering av fagområdet, slik at kommunenes eiendomsselskaper og etater blir attraktive arbeidsplasser og profesjonelle leverandører av konkurransedyktig og bærekraftig FDV til kommunenes eiendommer.

Rapporten Kommunal ejendomsforvaltning – 6 fortællinger om etablering av et centralt ejendomscenter kan lastes ned gratis fra www.foa.dk eller www.cfm.dtu.dk

1. Begrunnelser og suksesskriterier for de seks danske kommunenes nye eiendomsenheter:

- Økonomiske besparelser
- Effektivisering
- Bedre vedlikeholdet av kommunens eiendommer
- Mer ensartet vedlikehold av kommunens eiendommer

2. De foreløpige resultatene av de seks danske kommunenes sentralisering av ledelses- og FDV-ansvar for eiendommene:

- Bedre oversikt over kommunens eiendomsportefølje
- Økonomiske besparelser gjennom blant annet tilpasning og justering av ressurser og tjenestenivå, reduserte lønnskostnader, økt koordinering, optimering av driften – bedre utnyttelse av vedlikeholdsmidlene, stordriftsfordeler og bedre innkjøpsavtaler
- Bedre arealutnyttelse
- Salg av eiendom
- Sentralisert produksjon av tjenester til skoler og barnehager
- Etablert teamstruktur for det tekniske servicepersonalet slik at de arbeider på tvers av eiendommer
- Økt fokus på utdanning og kompetanseutvikling for eiendomsenhetsansatte

3. Erfarte utfordringer før, under og etter etableringen av de seks kommunenes nye eiendomsenheter:

- Det er helt avgjørende med politisk- og ledelsesmessig støtte
- Etablering av nye eiendomsenheter/-selskaper er tid- og ressurskrevende
- Brukerne kan bli skeptiske og misfornøyd
- Mange skoleledere er mot sentralisert forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer
- Institusjonslederne (brukerne av eiendommene) kan oppleve at de mister makt, innflytelse og selvranndrett
- De nye eiendomsenhetsene kan oppleves som unødvendig byråkratiske
- Noen virksomheter kan få lavere servicenivå fordi servicemedarbeiderne konsentrerer seg om det viktigste for å sikre forsvarlig FDV av kommunens eiendommer
- Dårligere lønns- og arbeidsbetingelser for enkelte medarbeidere kan skape motstand hos servicepersonalet
- Medarbeidere kan føle seg presset av misfornøyd brukere av eiendommene
- Kommunikasjon, dialog og medvirkning fra alle berørte parter er svært viktig for å lykkes

4. Syv skritt for å lette overgangen til sentralisert FDV av kommunens eiendommer:

1. Begynn med det det er mulig å bli enig om.
2. Lag en strategi for informasjon til og medvirkning fra de ansatte.
3. Lag en plan for betjening av de kommunale etatene/virksomhetene som bruker eiendommene
4. Lei inn ekspertise dersom kommunen mangler tid/og eller kompetanse til det som må gjøres.
5. Gjør det enkelt for brukerne av kommunens eiendommer.
6. Fastsett et passende servicenivå for alle kommunens eiendommer og nedfell dette i tjenestenivåavtaler.
7. Etablering av en eiendomsenhet/eiendomsselskap er et løpende arbeid som aldri tar slutt, blant annet på grunn av politiske- og demografiske endringer i kommunen.



Vestre skole Svendborg.